Deutscher Bundestag **Drucksache 19/583**

19. Wahlperiode 30.01.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Christian Lindner, Christian Dürr, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Florian Toncar, Katja Hessel, Frank Schäffler, Markus Herbrand, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beek, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg, Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Britta Dassler, Bijan Djir-Sarai, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Thomas L. Kemmerich, Karsten Klein, Daniela Kluckert, Carina Konrad, Wolfgang Kubicki, Ulrich Lechte, Michael Link, Oliver Luksic, Till Mansmann, Christoph Meyer, Alexander Müller, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Martin Neumann, Dr. Stefan Ruppert, Thomas Sattelberger, Christian Sauter, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Linda Teuteberg, Michael Theurer, Stephan Thomae, Manfred Todtenhausen, Dr. Andrew Ullmann, Johannes Vogel, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds
KOM(2017) 827 endg., Ratsdok. 15664/17

hier: Stellungnahme nach Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes

Europas fiskalpolitische Regeln stärken – Transferunion verhindern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag nimmt zur Kenntnis:

Am 6. Dezember 2017 legte die Europäische Kommission (KOM) einen Verordnungsvorschlag (KOM(2017) 827 endg.) zur Umwandlung des intergouvernemental im Oktober 2012 errichteten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu einem Europäischen Währungsfonds (EWF) vor. Der Vorschlag beinhaltet folgende wesentliche Elemente:

1. Der im Oktober 2012 intergouvernemental errichtete ESM soll zu einem EWF als Institution der Europäischen Union (EU) umgewandelt werden.

2. Beschlüsse über Stabilitätshilfen, Auszahlungen und Einsatz der Letztsicherung soll mit einer verstärkten qualifizierten Mehrheit von 85% der Stimmen erfolgen.
3. Der EWF soll sich neben der KOM an der Verwaltung von Finanzhilfeprogrammen beteiligen und neue Finanzinstrumente entwickeln können, so dass der EWF in der Zukunft eine größere Rolle bei der makroökonomischen Stabilisierung spielen kann.
4. Der EWF soll die Letztsicherung für den einheitlichen Bankenabwicklungsfonds (SRF) übernehmen.

II. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Euroraum erfährt derzeit eine Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs. Dies erhöht den Spielraum für Reformen, es steigt aber zugleich die Gefahr der Selbstzufriedenheit. Nun gilt es, das Momentum dieses Aufschwungs zu nutzen, um institutionelle Reformen durchzuführen, die zu einer langfristigen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) führen werden.

Die Einrichtung eines EWF kann die WWU stärken und damit auch krisenfester machen, wenn der EWF gut konzipiert und mit den richtigen Kompetenzen ausgestattet wird. Dies ist nur dann gewährleistet, wenn sich die Konzeption des EWF am Grundprinzip der Eigenverantwortung von Mitgliedstaaten orientiert. Nur so lässt sich der für die Wettbewerbsfähigkeit notwendige Reformdruck in den einzelnen Mitgliedstaaten aufrechterhalten. Die Einrichtung erleichterter Finanztransfers würde innerhalb des Währungsgebiets hingegen zu „Moral Hazard“, einem Ausbleiben der Reformbemühungen und in der Folge zu einer sinkenden Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten führen. Dies wiederum würde sich negativ auf die gesamte WWU auswirken. Dementsprechend sollten die Aufgaben des ESM weiterhin im Sinne von Artikel 136 Abs. 3 AEUV auf Ebene der Mitgliedstaaten wahrgenommen werden, damit das Prinzip der Eigenverantwortung zur Geltung kommen kann. Dies betrifft auch die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages, die über einen intergouvernemental konzipierten Stabilisierungsmechanismus am besten wahrgenommen werden kann.

Den Vorschlägen der KOM zufolge bedürfte die Gewährung von Stabilitätshilfe an EWF-Mitglieder, einschließlich der Billigung eines Memorandum of Understanding (MoU), nicht mehr grundsätzlich der Einstimmigkeit, sondern nur noch einer qualifizierten Mehrheit von 85 %. Zwar käme Deutschland derzeit mit seinem Anteil von rund 27 % am Stammkapital des ESM bei dem Quorum von 85 % faktisch eine Sperrminorität zu, jedoch kann sich der Anteil Deutschlands zukünftig (z.B. durch den Beitritt weiterer EU-Mitgliedstaaten zur Eurozone) verringern. Entsprechend könnte Deutschland theoretisch sein Vetorecht künftig verlieren.

Zwar können auch ESM-Finanzhilfen bereits mit einer 85-%-Mehrheit im Gouverneursrat beschlossen werden. Dies ist aber gemäß Artikel 4 Absatz 4 Unterabsatz 1 des ESM-Vertrags auf dringliche Situationen beschränkt, die es bislang nicht gegeben hat. Nach dem Vorschlag der KOM müssten künftig alle Finanzhilfen nur noch das 85-%-Quorum erfüllen.

Zudem soll künftig in dringlichen Situationen der Rat der EU die Möglichkeit erhalten, abweichend vom Gouverneursrat mit qualifizierter Mehrheit Stabilitäts-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

hilfen zu beschließen. Anders aber als im Gouverneursrat hätte die Bundesregierung im Rat keine Sperrminorität. Im Ergebnis könnten künftig in eilbedürftigen Fällen Hilfskredite gegen das deutsche Votum gewährt werden.

Dies ist abzulehnen, denn eine solche Einschränkung des deutschen Vetorechts würde die klaren Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts unterlaufen. Dieses stellte in seinem Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvR 1390/12 – fest, dass Entscheidungen über deutsche Hilfsbeteiligungen dem Deutschen Bundestag im Rahmen seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung obliegen. Derzeit ist gesichert, dass solche Entscheidungen nicht gegen die Stimmen der deutschen Vertreter in den Organen des Europäischen Stabilitätsmechanismus ergehen können, der Legitimationszusammenhang zwischen dem Parlament und dem ESM also nicht unterbrochen wird. Dies muss auch in einem künftigen EWF gewährleistet sein.

Daneben sollte auch kleineren Mitgliedstaaten ihr Vetorecht nicht entzogen werden, um das Prinzip der nationalen fiskalpolitischen Eigenverantwortung weiterhin fest in der WWU zu verankern und um sicherzustellen, dass nur solche Rettungspakete beschlossen werden, die auch die kritischsten Mitgliedstaaten für vertretbar halten. Ansonsten droht eine Aufweichung der Reformauflagen.

Der EWF darf schließlich nur auf einer soliden und rechtlich einwandfreien Rechtsgrundlage eingeführt werden.

Die Europäische Kommission beruft sich auf die Flexibilitätsklausel des Artikel 352 AEUV als Rechtsgrundlage für den Verordnungsvorschlag. Die Spezialnorm des Artikel 136 Absatz 3 AEUV ermächtigt jedoch ausdrücklich die intergouvernementale Ebene: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten“.

Zudem würde die Einrichtung eines solchen Stabilitätsmechanismus innerhalb der Unionsrechtsordnung über die der Union im Bereich der WWU zugewiesenen Koordinierungszuständigkeiten hinausgehen und damit die Grenzen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung überschreiten. Deswegen ist die Anwendung der Flexibilitätsklausel des Artikel 352 AEUV gesperrt. Sie darf nicht derartig weit ausgelegt werden, dass sie den Vertragsrahmen der Union außer Kraft setzt.

Aus diesem Grund darf auch der EWF, als Rechtsnachfolger des ESM, nicht im Unionsrecht begründet werden, sondern muss wie bereits der ESM als völkerrechtlicher Vertrag implementiert werden.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

bei Beratungen zum Verordnungsvorschlag zur Errichtung eines EWF auf EU-Ebene, folgende Maßgaben im Sinne von Artikel 23 Absatz 3 GG zu berücksichtigen:

1. Solide Rechtsgrundlage

   Der EWF darf nur auf einer soliden und rechtlich einwandfreien Rechtsgrundlage eingeführt werden. Er darf daher nicht in EU-Recht überführt werden, sondern sollte im Falle seiner Einführung wie bereits der ESM als völkerrechtlicher Vertrag implementiert werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2. Uneingeschränkter Parlamentsvorbehalt des Bundestages bei Hilfsleistungen des EWF

Die Bundesregierung darf keine Regelung zustande kommen lassen, durch welche der umfassende Parlamentsvorbehalt des Deutschen Bundestages in Bezug auf seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung geschwächt wird.

Das in Artikel 13 Absatz 2 und Artikel 5 Absatz 7 Buchstabe a) der vorgeschlagenen Satzung des EWF zur Gewährung von Stabilitätshilfe an EWF-Mitglieder vorgesehene Quorum von 85 % sowie die Dringlichkeitsregelung in Artikel 3 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags ist entsprechend zu verhindern. Der Deutsche Bundestag muss zwingend der Ort der Entscheidung über den Einsatz deutscher Haushaltsmittel bleiben.

3. Bessere Krisenprävention durch Übertragung der fiskalpolitischen Überwachungsfunktion auf den EWF

Der EWF sollte als von der KOM unabhängiges Wächterinstitut ggf. in Abstimmung mit dem Europäischen Fiskalausschuss für die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln zuständig sein. Dazu gehört neben dem Stabilitäts- und Wachstumspakt auch der Fiskalpakt. ESM und Fiskalpakt sind 2012 parallel auf völkerrechtlicher Basis eingeführt worden.

Das bestehende System der Fiskalregeln hat sich als ineffektiv erwiesen. Obwohl die Fiskalregeln in der Vergangenheit schon 165mal verletzt wurden, hat die KOM noch nie Bußgelder durchgesetzt. Die Verschuldungsregeln sollten daher vereinfacht und deren Überwachung von der KOM auf den EWF verlagert werden, damit nach objektiven Kriterien geprüft werden kann, ob Mitgliedstaaten gegen sie verstoßen. Weiterhin muss geprüft werden, inwieweit eine effektivere und dadurch glaubwürdigere Sanktionierung mit Marktmechanismen erzielt werden kann.

Ebenso sollte der EWF regelmäßig die Risiken für die Finanzstabilität der einzelnen Mitgliedstaaten überprüfen sowie die Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik begutachten. Hierfür ist bislang im Rahmen des makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens ebenfalls die KOM zuständig, die aber seit Einführung dieses Instruments im Jahr 2011 noch kein einziges Mal ein formales Verfahren wegen des Verstoßes gegen die indikativen Schwellenwerte angestoßen hat.

4. Kein politischer Einfluss der KOM auf den EWF

Der im Satzungsentwurf für den EWF vorgesehene Einfluss der KOM auf die Arbeit des EWF ist zu groß. Die fachlichen Aufgaben (wie Aushandlung und Überwachung der Reformauflagen) sollte stärker der EWF übernehmen. Politisch verantwortlich für den EWF und seine Finanzierung müssen die nationalen Regierungen und Parlamente sein. Anders als im Verordnungsvorschlag geschrieben, ist die Arbeit der nationalen Parlamente nicht mühsam und zeitraubend, sondern entscheidend für die demokratische Legitimität und die haushaltspolitische Verantwortbarkeit.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

5. Keine Aufweichung des ESM durch den EWF

Die Ziele und Bedingungen des ESM-Vertrags dürfen keineswegs aufgeweicht werden. Der Satzungsentwurf der KOM enthält allerdings an mehreren Stellen entsprechende Einflugschneisen; so soll es gemäß Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a) des EWF-Satzungsentwurfs der KOM für ein Tätigwerden des EWF genügen, „wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt oder seiner Mitglieder unabdingbar ist“, während bislang gemäß Artikel 3 des ESM-Vertrags für ein Tätigwerden erforderlich ist, dass „dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist.“ Somit könnte künftig bereits Finanzhilfe gewährt werden, wenn die Finanzstabilität einzelner Mitgliedstaaten gefährdet wäre, während bisher auch die WWU insgesamt in Gefahr sein muss. Diese und ähnliche Ausweitungen und Aufweichungen der Ziele und Bedingungen der Finanzhilfe müssen strikt vermieden werden.

6. Risikominimierung für Steuerzahler bei Bankenrestrukturierung

Private und institutionelle Gläubiger überschuldeter Staaten und Banken dürfen nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Der Deutsche Bundestag hält es deshalb für unerlässlich, dass die bestehenden Abwicklungsinstrumente, insbesondere das des „Bail-In“ im Rahmen der in der SRM-Verordnung definierten Haftungskaskade, ausgeschöpft werden. Eine Letztsicherung des Einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund – SRF) aus EWF-Mitteln darf nicht erfolgen. Die Banken sollten stattdessen ausreichend Eigenkapital vorhalten. Die Staatsanleihen, die sie halten, sollten zudem mit Eigenkapital unterlegt werden müssen und die Großkreditgrenzen sollten auf sie Anwendung finden.

7. Keine Instrumentalisierung des EWF für eine künftige Stabilisierungsfunktion

Die KOM möchte dem EWF die Aufgabe zuweisen, an der Konzeption einer künftigen Stabilisierungsfunktion gegen asymmetrische Schocks mitzuwirken. Eine solche Stabilisierungsfunktion, wie sie die KOM in ihrer Mitteilung KOM(2017) 822 endg. angedacht hat, ist aber nicht notwendig, denn die makroökonomische Stabilisierung kann über die Finanzmärkte und die nationalen automatischen Stabilisatoren weit effektiver und zielgerichteter wahrgenommen werden. Stattdessen würde eine solche Stabilisierungsfunktion neue Fehlanreize erzeugen und nationale Reformanreize unterminieren. Daher brauchen im EWF auch keine Vorarbeiten für ein solches, neues Finanzinstrument geleistet zu werden. Der EWF sollte sich auf seine Kernkompetenzen konzentrieren.

8. Stärkere Einbeziehung der Fachkompetenz des ESM

Der ESM hat in den vergangenen Jahren eine hohe Fachkompetenz bei der Verwaltung von Finanzhilfeprogrammen aufgebaut. Diese sollte bei der Ausarbeitung und Verwaltung etwaiger künftiger Finanzhilfeprogramme stärker genutzt werden. Dafür sollte die KOM eine geringere, die Europäische Zentralbank (EZB) überhaupt keine Rolle bei Finanzhilfeprogrammen mehr spielen. Insbesondere bei der EZB ist strikt darauf zu achten, dass sie sich stärker

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

auf ihre geldpolitischen Kernkompetenzen konzentriert, um Zielkonflikte auszuschließen.

9. Weitere Beteiligung des IWF

Auch wenn der ESM mittlerweile über die nötige Fachkompetenz verfügen dürfte, ist die bisher als Regelfall vorgesehene Beteiligung des IWF keineswegs überflüssig. Denn der IWF ist politisch unabhängig und hat in der Vergangenheit überzeugend bewiesen, dass er häufig wertvolle Impulse geben kann, zu denen sich die EU-Institutionen aus politischer Rücksichtnahme nicht durchringen können. Der Vorschlag der KOM sieht für die EWF-Finanzhilfeprogramme keine Rolle des IWF mehr vor. Dies ist abzulehnen, eine Beteiligung des IWF sollte entsprechend auch weiterhin angestrebt werden.

10. Umschuldungs- und Insolvenzverfahren

Sollte ein Land trotz Anpassungsprogramm nicht in der Lage sein, sich wieder am Markt zu kapitalisieren, muss die ausstehende Schuld auf ein nachhaltiges Niveau verringert und ein entsprechendes Umschuldungsverfahren eingeleitet werden.

Falls ein Land auch nach einer solchen Umschuldung nicht in der Lage ist, sich selbst am Markt zu finanzieren, muss eine geordnete Rückkehr zur eigenen Währung möglich sein, ohne die EU verlassen zu müssen.

Berlin, den 30. Januar 2018

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.